

Normalisering ambtelijke rechtspositie

Barend Barentsen¹

De normaliseringswet vormt een logisch slotakkoord van een al decennia lopende ontwikkeling, waarbij ambtenaren en werknemers naar elkaar zijn toegroeid. Hoewel de effecten van normalisering niet overdreven moeten worden, levert normalisering ook enkele praktische voordelen op. Er gaat ander procesrecht gelden en de implementatie van regels gericht op alle werkenden wordt makkelijker. Het ingewikkelde dubbele regime voor sectoren als het onderwijs waar zowel ambtenaren als werknemers vallen onder een en dezelfde 'cao', verdwijnt. In plaats van nageaapt arbeidsrecht, gaat het echte arbeidsrecht gelden. Principieel lijkt dat een betere keuze. Het is echter merkwaardig om ambtenaren en hun bonden contractsvrijheid per decreet op te leggen.

De wet die bijna alles bij het oude laat

Hoe fraai de voornemens en doelstellingen van de wetgever met nieuwe regelingen soms ook mogen zijn, het komt met enige regelmaat voor dat die regels aan de taaie werkelijkheid weinig veranderen. Mogelijk is dat lot ook beschoren aan het wetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie, dat op 8 november 2016 door de Eerste Kamer is aanvaard.² Het opmerkelijke is dat uitgerkend de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel consequent hebben betoogd dat deze wet weinig zal veranderen. Zij hebben benadrukt dat de omzetting van ambtenaren met een publiekrechtelijke aanstelling in overheidswerknemers met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst eigenlijk niet zo gek veel verschil oplevert. Voor en na normalisering zal Nederland een betrouwbaar integer 'ambtenarenkorps' kennen, met een keurig nette rechtspositie, zo betogen zij.³

Daar roept de vraag op, waarom dan toch is overgegaan tot normalisering. In dit artikel schets ik de achtergronden van de al lang lopende normaliseringsdiscussie, waarvan deze wet het voorlopige eindpunt vormt (par. 2). Verder ga ik in op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, om zo te laten zien dat er toch wel iets verandert (par. 3), zeker wat de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming betreft (par. 4). Daarbij ga ik ook in op de gespannen verhoudingen tussen de vakbonden en de (rijks)overheid. De bonden zijn geen voorstander van de nieuwe wet. Ze hebben een kort geding aangespannen om invoering van de wet te voorkomen (par. 5). Dat hebben ze verloren, maar 'normalisering' van de bekoelde verhoudingen is wel noodzakelijk om de invoering van de wet en de omzetting

van ambtelijke rechtspositieregelingen in cao's soepel te laten verlopen. Ik rond af met een evaluatie: is normalisering reden tot vreugde of tot zorgen (par. 6 en 7)?

Normaliseringstrend

De discussie of een aparte wettelijke status voor overheidsmedewerkers noodzakelijk is, is eigenlijk net zo oud als die status zelf. Al voor invoering van de Ambtenarenwet 1929 speelde deze vraag. Enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog werd er zelfs een staatscommissie ingesteld die deze kwestie moest onderzoeken. De vraag werd destijds bevestigend beantwoord.⁴ Naast staatsrechtelijk getinte argumenten – de positie van overheidsfunctionarissen hoort publiekrechtelijk te zijn geregeld omdat ze onderdeel van de overheid zijn – speelde daarbij mee dat het civiele arbeidsrecht in die tijd nog weinig ontwikkeld was. Ontslagbescherming en toegankelijke rechtsbescherming ontbraken. Ook leefde de gedachte dat de rechten en plichten van overheidsmedewerkers duidelijk wettelijk moesten worden vastgelegd. Nu zowel de rechtsbescherming als de verplichtingen van overheidsmedewerkers onder het arbeidsrecht wat onbestemd zouden zijn, werd gekozen voor een afzonderlijk wettelijk regime. De rechtspositie van ambtenaren werd vastgelegd in de Ambtenarenwet en daarop gebaseerde arbeidsvoorwaardenreglementen voor de afzonderlijke onderdelen van de overheid.⁵

Sindsdien zijn de posities van ambtenaren en werknemers sterk naar elkaar toegroeid. De roep om normalisering werd vervolgens ook steeds luider.⁶ Alleen al het gebruik van die term in het debat over de positie van

ambtenaren is veelzeggend. De term impliceert immers dat werknemers en hun rechtspositie normaal zijn, en ambtenaren de uitzondering. Het is dan geen al te wilde vervolgstap om daarna te redeneren dat uitzonderingen voor ambtenaren op de hoofdregel rechtvaardiging behoeven. In die zin hebben de voorstanders van gelijkstelling van ambtenaren en werknemers het debat goed weten te 'framen'. In het NJV-preadvies van 1982 pleitte Niessen voor behoud van de ambtelijke rechtspositie, terwijl De Jong voor verdere normalisering koos.⁷ De overgrote meerderheid van de NJV volgde het standpunt van De Jong.

Normalisering: voorbeelden

Inmiddels gelden op talloze deelterreinen van het arbeidsrecht inmiddels al dezelfde regels voor ambtenaren en voor werknemers.⁸ Een greep: Arbeidstijdenwet en Arbeidsomstandighedenwet gelden in de publieke en de private sector, de zorgplicht en werkgeversaansprakelijkheid van artikel 7:658 BW worden door de Centrale Raad van Beroep analoog toegepast op ambtenaren⁹ en mede-

De term normalisering impliceert dat werknemers en hun rechtspositie normaal zijn, en ambtenaren de uitzondering

zeggenschap bij de overheid valt onder de WOR.¹⁰ Zowel ambtenaren als werknemers mogen staken, zij het dat de rechter beperkingen kan stellen. Dat kan echter zowel bij werknemers (KLM-grondpersoneel) als bij ambtenaren (politieagenten) gebeuren. De onmiskenbare tendens was dat op werknemers gerichte regels ook van toepassing werden verklaard op ambtenaren. Illustratief is dat de rechter enkele jaren geleden een staking verbod bij de computercentrale van de pin- en betaalautomaten.¹¹ Die zou tot maatschappelijk ontwrichtende effecten kunnen

leiden, omdat niet kon worden gegarandeerd dat de apparatuur na de staking direct weer zou werken.

Een andere ontwikkeling is dat de overheid zich na 1929 met veel meer zaken is gaan bezighouden, en niet alleen met de klassieke overheidstaken (zoals veiligheid, rechtspraak en belastingheffing). Zij werd actief op tal van maatschappelijke en economische terreinen. Aan de andere kant zijn er ook juist weer heel veel private partijen actief in het publieke belang. Naast de zorg kan tegenwoordig zelfs aan banken worden gedacht, die een nutsfunctie vervullen en die zo nodig ook van overheidswege overeind worden gehouden. Het onderscheid tussen publieke taken en private verantwoordelijkheden heeft daarom aan betekenis ingeboet. Overheidsmedewerkers verrichten voor een deel werkzaamheden die ook in de particuliere sector worden verricht. En vice versa: de overheid en haar medewerkers hebben zeker niet het monopolie op het dienen van het publieke belang.

Verder is het onderscheid tussen de tewerkstellingsvorm van ambtenaren (eenzijdig aanstellingsbesluit) en die van werknemers (overeenkomst) verwaterd. Het is nu meer een formeel dan een materieel verschil. Aan de aanstelling gaan immers ook salarisonderhandelingen en uiteindelijk wilsovereenstemming vooraf. De aanstelling is uiteindelijk niet meer dan de bezegeling daarvan. De tweezijdigheid van de arbeidsovereenkomst moet dan juist weer niet worden overdreven. De werknemer staat immers onder gezag van de werkgever en dat betekent dat de werkgever de inhoud, plaats en organisatie van het werk eenzijdig kan bepalen. Dat alles binnen zekere grenzen uiteraard. Via de band van het goedwerkgeverschap (artikel 7:611 BW) werken grondrechten door in de private arbeidsverhouding en is de werkgever gehouden zorgvuldig met de belangen van de werknemer om te gaan. Weliswaar gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet voor werkgevers, maar sterk daarmee vergelijkbare noties hebben ook in de verhouding werkgever-werknemer betekenis.¹²

Niet onvermeld mag blijven, dat ook tussen overheidswerkgevers en ambtenaren beëindigingsovereenkomsten worden gesloten om het dienstverband tot een einde te brengen. Net als bij de aanstelling moet, voor de vorm, een ontslagbesluit van de werkgever volgen om de overeenkomst te effectueren. Feitelijk worden tijdstip en voorwaarden van de beëindiging echter geregeerd door de overeenkomst.¹³ Voor de uitleg van ambtelijke beëindi-

Auteur

1. Prof. mr. B. Barentsen is hoogleraar Sociaal Recht & Bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen bij de Overheid (Albeda Leerstoel) aan de Universiteit Leiden.

Noten

2. Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet

normalisering rechtspositie ambtenaren), *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, A.

3. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 4, p. 17.

4. B.B.B. Lanting (red.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Bju 2014, p. 29.

5. B. Barentsen, *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden), Den Haag: CAOP 2012, p. 13; Lanting, 2014, p. 27-28.

6. L.C.J. Sprengers, 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar

heten', *TRA* 2011/35.

7. C.R. Niessen & E.P. de Jong, *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?* (preadvies NJV 1982), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1982.

8. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 4-5 (MvT).

9. CrvB 22 juni 2000, *TAR* 2000/112. Daarover: B. Barentsen, *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden), Den Haag: CAOP 2012, p. 26 en dezelfde 'Het gras is niet altijd groener aan de overkant' in: J. Blanken e.a. (red.), *Vijf jaar Ambte-*

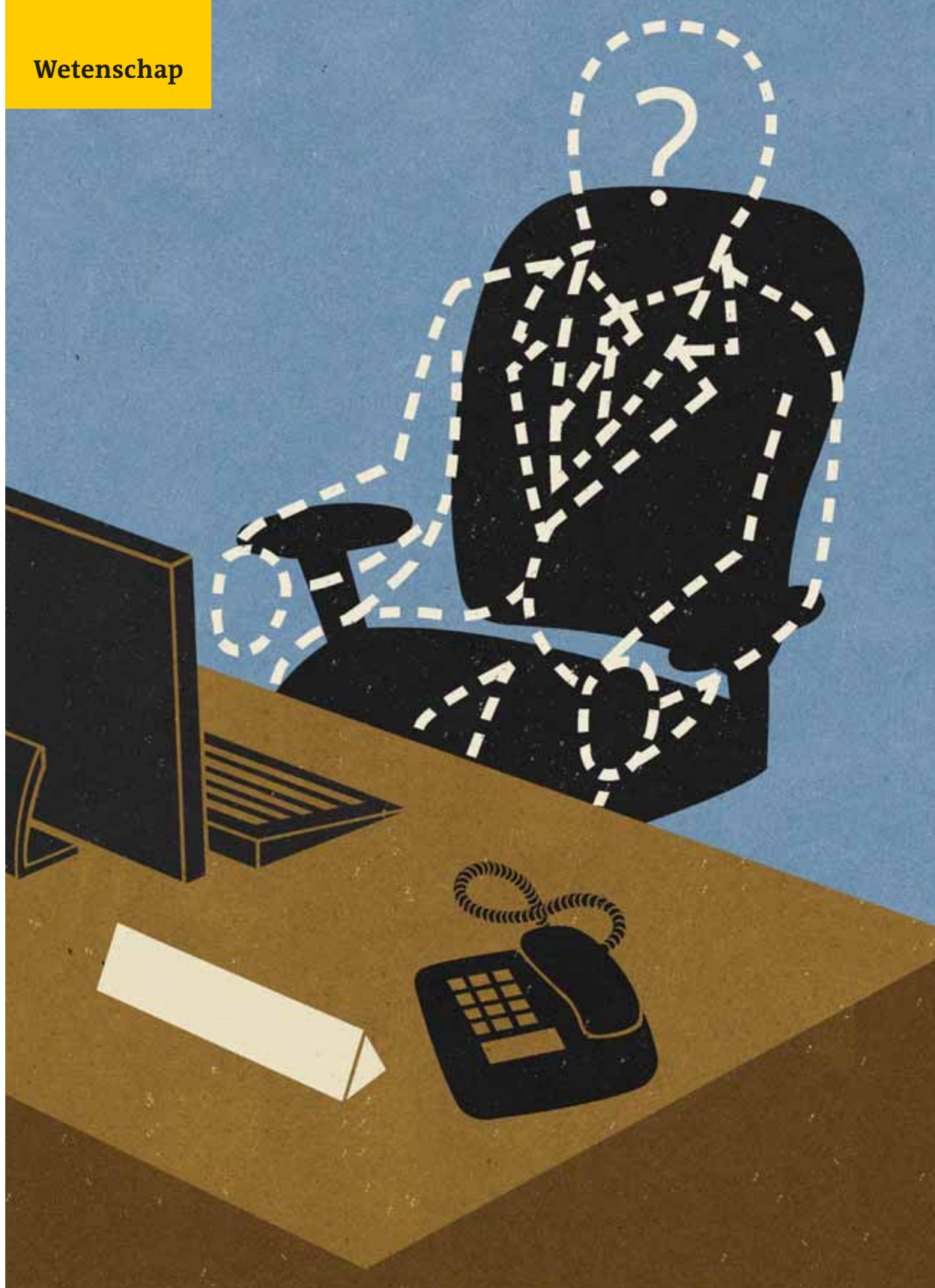
naar & Recht in vogelvlucht, Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij 2014, p. 42-47.

10. L.C.J. Sprengers, *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1998 en dezelfde 'Medezeggenschap' in: B.B.B. Lanting e.a., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: Bju 2014, p. 347 e.v.

11. Rb. Utrecht (vznr) 8 maart 2012, *JAR* 2012/104.

12. Vergelijk G.J.J. Heerma van Voss, 'De dynamiek van het goedwerkgeverschap', *TRA* 2011/77.

13. CrvB 15 april 2004, *TAR* 2005/15.



gingsovereenkomsten geldt ook de door de Hoge Raad ontwikkelde *Haviltex*-maatstaf.¹⁴

Normalisering van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming

Ook wat de collectieve arbeidsvoorwaarden betreft, zijn de verschillen meer een kwestie van vorm dan van inhoud. Voor ambtenaren gelden strikt genomen geen cao's, hun arbeidsvoorwaarden worden bij algemeen verbindend voorschrift vastgesteld. Zo is er een rechtspositieregeling voor rijksambtenaren (ARAR), voor de politie (BARP), maar

ook voor alle afzonderlijke gemeentes. Het komt erop neer dat elke overheidswerkgever die ambtenaren in dienst heeft een rechtspositieregeling met kracht van wet heeft vastgesteld.¹⁵

Materieel gezien zijn deze algemeen verbindende voorschriften echter wél cao's. Overheden mogen hun rechtspositieregeling niet aanpassen dan met instemming van de ambtenarencentrales. Aan een wijziging van de regeling moet dus wilsovereenstemming, een arbeidsvoorwaardenakkoord, vooraf gaan. Op deze manier wordt bereikt dat overheden in hun hoedanig-

heid van werkgever tot een overeenkomst moeten komen als ze de arbeidsvoorwaarden willen aanpassen.¹⁶ Dat kunnen ze niet 'effe regelen' door de pet van werkgever te verruilen voor de pet van wetgever en de gewenste wijziging te decreteren. De eenzijdigheid van de rechtsbetrekking tussen overheid en personeel is, ook wat collectieve arbeidsvoorwaarden betreft, dus meer een formaliteit.

Normaliseringsdiscussie in het parlement

In het licht van voorgaande ontwikkelingen hoeft het niet te verbazen dat er steeds meer stemmen opgingen voor normalisering. In 1997 neemt de Tweede Kamer al een motie-Zijlstra aan, die oproept tot een verder onderzoek van de mogelijkheden tot normalisering. Er verschijnen verschillende rapporten waarvan de conclusie is dat afschaffing van de separate ambtelijke rechtspositie mogelijk en wenselijk is. De vakbondsgeliding binnen het overlegorgaan Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid keert zich echter uiteindelijk tegen verdere normalisering. De bonden zien het nut van de operatie niet in en vrezen voor verlies aan rechtsbescherming.

De opeenvolgende kabinetten laten het dossier vervolgens rusten.¹⁷ In 2008 verklaart de Minister van Binnenlandse zaken dat er aan 'volledige' normalisering geen behoefte bestaat.¹⁸ Daarop dienen de Kamerleden Van Hijum (CDA) en Koşer Kaya (D66) in 2010 een initiatiefwetsvoorstel in om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren.¹⁹ Nadat zij uit de Kamer vertrokken waren, zijn de Kamerleden Van Weyenburg en Keijzer in hun plaats getreden.

Een van de belangrijkste argumenten van de indieners van het initiatiefwetsvoorstel is dat zij een einde willen maken aan de hiervoor besproken fictieve eenzijdigheid. De vraag is waarom er zoveel moeite zou moeten worden gedaan om in een formeel eenzijdig vormgegeven arbeidsrelatie het vrije contract en cao-onderhandelingen zoveel mogelijk in te passen, als het arbeidsovereenkomstenrecht en het cao-recht ook gewoon rechtstreeks kunnen worden toegepast.²⁰ Geen surrogaat-contracten, maar echte. Daarmee komt de gelijkwaardigheid van de betrokken partijen ook meer tot zijn recht. Daarnaast weegt voor de indieners de rechtsgelijkheid voor werknemers en ambtenaren zwaar. Het verschil in rechtspositie is thans zo klein, dat de aparte regeling voor ambtenaren volgens hen niet langer te rechtvaardigen is.²¹

Tegenstanders van normalisering betogen juist dat het geringe verschil juist een reden is om niet te normaliseren. Waarom moet er nu zo nodig een wet worden ingevoerd waar de meeste ambtenaren niet op zitten te wachten en die invoeringskosten en -problemen met zich brengt, als zij toch zo weinig verandert?²² Volgens hen heeft

normalisering een hoog 'oplossing zoekt probleem'-gehalte.

Voorts menen de initiatiefnemers dat het bestuursrecht niet geschikt is om arbeidsgeschillen op te lossen. Juridisering en ingewikkelde procedures liggen op de loer.²³ Oorspronkelijk dachten de indieners ook dat het civiele ontslagrecht wat minder ingewikkeld was dan het ambtelijke, maar dat is na invoering van de Wet werk en zekerheid op 1 juli 2015 maar zeer de vraag.²⁴ Bij de dejuridisering denken de initiatiefnemers echter vooral aan andere zaken dan ontslag. Hun standpunt komt erop neer dat de Awb te veel uitnodigt om geschillen op de werkvloer in bezwaar- en beroepsprocedures uit te vechten. Voor allerlei besluiten en feitelijke handelingen staat die rechtsbescherming immers open.

De eenzijdigheid van de rechtsbetrekking tussen overheid en personeel is, ook wat collectieve arbeidsvoorwaarden betreft, meer een formaliteit

Er zijn ook wel andere argumenten genoemd, zoals imago-verbetering van de ambtenaar en een betere uitwisseling met de marktsector, maar erg overtuigend zijn die niet. Wat hun exacte status ook mag zijn, op overheidsmedewerkers die uitkeringen of vergunningen weigeren of boetes opleggen zal het publiek niet heel veel positiever reageren als ze niet zijn aangesteld, maar een contract hebben. De uitwisselbaarheid met de markt zal eerder door een verschil in arbeidsvoorwaarden (salaris) worden belemmerd dan door de wijze van benoemen, terwijl de wet nu juist niet over de arbeidsvoorwaarden gaat. Salaris, werktijden, emolumenten en studie-faciliteiten zijn en blijven het domein van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, met dat verschil dat die nu tot echte cao's gaan leiden. Daar komt dan nog bij, dat veel mensen hun beroepskeuze niet alleen door het salarisoniveau laten bepalen, maar ook door de inhoud van het werk en door de collega's.²⁵

De normaliseringswet: hoofdlijnen

De wet tracht het bijzondere en het normale van overheidsmedewerkers met elkaar te verenigen.²⁶ Opnieuw verschillen de meningen over de vraag of de wet een juis-

14. CRvB 22 mei 2008, TAR 2008/171.

15. L.C.J. Sprengers, 'Collectief overleg en conflict', in: B.B.B. Lanting (red.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: BJu 2014, p. 297-301 en *Buitengewoon normale sturing* (advies werkgroep-Borstlap) van 18 juni 2015, bijlage A.
16. Sprengers 2014, p. 321-323.

17. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 4-6 (MvT).

18. *Kamerstukken II* 2008/09, 31070, 5.

19. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 1 en 2.

20. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 4, p. 12.

21. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6,

p. 10 (MvT).

22. Zie al in deze zin o.a. Niessen, *Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp: deel zoveel*, Den Haag: CAOP 2010, p. 7 en 35.

23. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 11-12.

24. *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C,

p. 10-11.

25. Lanting, 2014 (p. 388 e.v.) twijfelt over de voordelen die normalisering zou hebben, evenals Niessen, 2010 (p. 33-34).

26. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 1.

Op zich past deze techniek van ‘wilsovereenstemming per decreet’ slecht bij een wet die nu juist het contractuele en consensuele karakter van de arbeidsverhouding met de overheid centraal wil stellen

te balans tussen bijzonder en normaal heeft weten te bereiken.²⁷

Het ‘bijzondere’ blijkt onder meer uit het behoud van de benaming ambtenaar voor overheidswerknemers en uit het van toepassing blijven van specifieke regels, onder meer ten aanzien van uitoefening van grondrechten, de ambtseed en integriteit. De daarop ziende bepalingen uit de Ambtenarenwet 1929 worden gehandhaafd.²⁸ Hét verschil met de huidige situatie is dat ambtenaren niet langer op basis van een aanstelling, maar op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht tewerk worden gesteld. Daaruit volgt dat het civiele arbeidsrecht (Titel 7.10) BW op deze overheidswerknemers van toepassing wordt, inclusief het ‘normale’ ontslagrecht.²⁹ Als gezegd behouden ze de titel ambtenaar en blijven de bestaande bepalingen van de Ambtenarenwet over individuele rechten en plichten van ambtenaren van kracht. De normalisering verandert evenmin iets aan de werkingssfeer van andere regels voor werken in de publieke sector, met als belangrijke voorbeelden de Wet normering topinkomens of de verplichte deelname aan het ABP-pensioenfonds.

De Minister van BZK heeft aangekondigd dat de invoering van de normaliseringswet nog bijna drie jaar zal duren. De verwachte datum van inwerkingtreding is 1 januari 2020.³⁰ De wet beoogt geen materiële verandering van de positie van overheidswerknemers, en dat betekent dat de bestaande wet- en regelgeving zo moet worden aangepast dat ook de nieuwe ambtenaren (met arbeidsovereenkomst) onder deze regels blijven vallen. Daarnaast is er tijd nodig om de ambtelijke rechtspositieregelingen om te zetten in cao's (zie onder 4).

Big bang

Op grond van de nieuwe Ambtenarenwet gaan overheidswerkgevers een arbeidsovereenkomst aan met hun personeel. Van bij inwerkingtreding van de wet in dienst zijnde ambtenaren wordt de aanstelling van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst. De inhoud van aanstelling en overeenkomst moet gelijk blijven: oude toezeggingen en afspraken blijven van kracht. Functie, werktijden of salaris veranderen dan ook niet door de omzetting van de aanstelling in een overeenkomst. Voor deze zogeheten ‘big bang’, waarbij honderdduizenden aanstellingen in een klap veranderen in contracten, is gekozen om te voorkomen dat met alle ambtenaren een nieuwe overeenkomst moet worden aangegaan. Op zich past deze techniek van ‘wilsovereenstemming per decreet’ slecht bij een wet die nu juist het contractuele en consensuele karakter van de arbeidsverhouding met de overheid centraal wil stellen. Bij de privatisering van het staatsbedrijf PTT, is gekozen voor een dogmatisch zuiver-

der benadering, waarbij ambtelijke aanstellingen vervielen en er vervolgens met alle geprivatiseerde medewerkers gelijklopende arbeidsovereenkomsten moesten worden gesloten.³¹ Dat had echter de nodige voeten in de aarde. Een deel van het personeel tekende geen arbeidsovereenkomst, maar bleef wel doorwerken. Wat was hun status? Bij de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds voorzag artikel 26 van de privatiseringswet in een bezwaarprocedure en de mogelijkheid voor ambtenaren om zich tegen overgang naar de privaatrechtelijke werkgever te verzetten. In dat laatste geval volgde wel van rechtswege ontslag.³²

De big bang is een weinig fraaie noodgreep. Deze valt te billijken gezien de vele praktische moeilijkheden die individuele omzetting met zich zou brengen. Daarbij moet bedacht worden dat de inhoudelijke verschillen tussen een overeenkomst en een aanstelling verwaarloosbaar klein zijn. Voorts is het zo dat de ambtenaar na normalisering naar de burgerlijke rechter toe kan stappen als hij meent dat de arbeidsovereenkomst geen juiste weerslag vormt van zijn ambtelijke aanspraken. Het voordeel voor de ambtenaar is dat hij de overeenkomst niet ‘onder protest’ hoeft te tekenen om zijn baan te behouden en tegelijkertijd geen rechten prijs te geven. Aangezien de korte bezwaartermijnen uit het bestuursrecht niet meer gelden, hoeft er ook niet direct een (bezwaar) procedure te worden gestart.

Dé verandering voor deze nieuwe ambtenaren (ambtenaren met arbeidsovereenkomst) is immers dat het civiele arbeidsrecht (inclusief ontslagrecht) van toepassing wordt. Het bestuursprocesrecht geldt niet langer voor hen. Wat anders is, is dat deze overheden in hun privaatrechtelijk optreden, ook bij de uitvoering van arbeidsovereenkomsten, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen.

Uitzonderingen

Voor een aantal groepen ambtenaren verandert er helemaal niets, omdat zij worden uitgezonderd van de normalisering. Politieambtenaren, defensieambtenaren en rechterlijk ambtenaren blijven ambtenaren met een aanstelling en behouden de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Hoewel er nog meer ambtenaren zijn die, al of niet geüniformeerd en gewapend, belast zijn met handhaving en veiligheid, zijn zij niet uitgezonderd. Er zijn wel vragen gesteld over onder meer cipiers en douaniers, maar zij zijn niet uitgezonderd. Volgens de initiatiefnemers was ‘zwaarmacht’ ook niet het beslissende criterium om ambtenaren uit te zonderen.³³ Waarom defensie, rechterlijke macht en politie dan wel zijn uitgezonderd, wordt niet al te uitvoerig toegelicht.³⁴ Dat rechters gezien hun onafhankelijkheid niet in een gezagsverhouding tot

hun werkgever mogen staan, miskent dat die gezagsverhouding juist ook bij ambtenaren aanwezig is. Wat defensie betreft wordt opgemerkt dat voor militairen gezien hun werkzaamheden en de voor hen geldende paraatheidseisen zoveel afwijkingen van het normale arbeidsrecht gelden, dat het de vraag is of dat binnen de kaders van het normale arbeidsrecht valt te regelen. Om te voorkomen dat binnen een organisatie twee arbeidsrechtelijke regimes zouden gaan gelden, blijft ook het niet-militaire personeel van defensie ambtenaar, dat wil zeggen met een aanstelling en zonder arbeidsovereenkomst. Wat de politie betreft, hebben de initiatiefnemers zich neergelegd bij een motie die door de Tweede Kamer is aangenomen, al vinden ze deze uitzondering eigenlijk niet goed te verklaren, laat staan noodzakelijk.³⁵

Overigens zijn ook politieke gezagsdragers en bestuurders (o.a. bewindslieden, directie van ZBO's, wethouders) uitgesloten van de normalisering.³⁶ De huidige Ambtenarenwet is ook nu al niet van toepassing en dat blijft zo.³⁷

Een opmerkelijk gevolg van de normaliseringswet is dat er in naam een flink aantal ambtenaren bij komt

Een opmerkelijk gevolg van de normaliseringswet is dat er in naam een flink aantal ambtenaren bij komt.³⁸ Verschillende publieke instellingen, bijvoorbeeld de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), hebben nu al werknemers en geen ambtenaren in dienst. Na invoering van de wet blijven ze uiteraard werknemer, maar ze worden dan wel ambtenaar genoemd en de Ambtenarenwet gaat voor hen gelden. Dit volgt uit de nieuwe definitie van ambtenaar: degene die op basis van een arbeidsovereenkomst voor een overheidswerkgever werkt.³⁹ Overheidswerkgever zijn niet alleen krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, maar ook privaatrechtelijke instellingen waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag en waarbij gezagsuitoefening de kerntaak vormt. Te denken valt aan de Afm, het CBR en De Nederlandsche Bank.⁴⁰ Het gaat om ZBO's in de zin van artikel 37 en 38 Kaderwet ZBO's.

Collectieve arbeidsvoorwaarden: toch veel verandering?

Een van de achterliggende redenen voor de normaliseringswet is dat ambtenaren en hun bonden onder echte cao's en normale vrije cao-onderhandelingen moeten gaan vallen. Die vrijheid wordt de bonden in zekere zin opgedrongen: zij zitten niet op normalisering te wachten én hadden op zijn minst conform de bestaande onderhandelingsregels over de invoering van de normaliseringswet geconsulteerd willen worden.

Er hebben wel gesprekken plaatsgevonden, maar aan de bonden is niet conform die regels om instemming gevraagd. De redenering van de indieners is dat de *wetgever* eenzijdig mag beslissen over het algemene kader en het overeenstemmingsvereiste alleen is bedoeld om reële onderhandelingen tussen de overheid als *werkgever* en de bonden mogelijk te maken.⁴¹ Over de reikwijdte van het overeenstemmingsvereiste draaide het door de ambtenarenbonden verloren kort geding (zie hierna onder 5).

Na normalisering zullen de arbeidsvoorwaarden in cao's moeten worden vastgelegd. Nog los van de op dit moment wat gespannen verhoudingen tussen de bonden en de rijksoverheid, is het een flinke klus om de vele arbeidsvoorwaardenregelingen in cao's te vertalen. Bovendien liggen er daarbij forse meningsverschillen op de loer. De omzettingsoperatie kan voor alle betrokken partijen een uitgelezen kans vormen om al langer gekoesterde wensen er nu eens eindelijk door te krijgen in de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen.

Het overgangsrecht poogt zekerheid en stabiliteit te bieden.⁴² De bestaande rechtspositieregelingen blijven van kracht totdat een overheidswerkgever een cao afsluit met de vakbonden. De collectieve arbeidsvoorwaarden blijven gehandhaafd. Veranderingen kunnen alleen als die in een nieuwe cao wordt overeengekomen met de vakbonden. Een verschil met het huidige overlegstelsel is wel dat het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering geen vaste overlegpartners meer kent. Op zichzelf kunnen cao-partijen en wél afspreken wanneer en met wie er cao-onderhandelingen worden gevoerd als ze behoefte hebben aan een vaste overlegstructuur.

Dit op het eerste gezicht voor de hand liggende overgangsrecht roept toch enkele vragen op. De eerste is dat de rechtspositieregelingen vervallen 'voor zover zij in strijd zijn met bepalingen van dwingend burgerlijk recht'. In de wetsgeschiedenis worden als voorbeeld daarvan genoemd bepalingen over het verval van vakantiedagen, schadevergoeding en ontslag. Zeker de verwijzing naar schadevergoeding is op zijn zachtst gezegd intrigerend. Welke vergoedingen zijn bedoeld en waarom zouden bepalingen als artikel 35 ARAR, die een vergoeding voor

27. Instemmend o.a.: Sprengers 2011, onder 4.1., tegen o.a.: Eerste Kamerlid Sietsma (CU), zie *Handelingen I* 2016/17, 6, item 4.

28. Art. 125a e.v. van de Ambtenarenwet 1929 keren terug als art. 4 e.v. van de nieuwe Ambtenarenwet (nAW).

29. Art. 7:615 BW wordt geschrapt.

30. Brief van de Minister van BZK van 20

januari 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 32550, 60.

31. Personeelswet PTT Nederland NV, *Stb.* 1988, 519 en daarover Sprengers 2011, onder 4.6.

32. Wet privatisering ABP, *Stb.* 1995, 639.

33. *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C, onder 8 (MvA).

34. Kritisch daarover is Sprengers, 2011,

onder 4.1.

35. *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C,

onder 8 (MvA).

36. Art. 3 nAW.

37. Art. 2 AW 1929, vergelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 24-25.

38. Naar schatting 33 000 nieuwe ambtenaren volgens de indieners van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I* 2013/14, 32550,

C, p. 20 (MvA).

39. Art. 1 nAW.

40. Art. 2 nAW, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 23-24.

41. *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C, p. 3 (MvA).

42. Art. 17 nAW.

dienstongevallen en beroepsziekten omvat, strijdig zijn met het BW? In hoeverre is 'extra' ontslagbescherming in strijd met dwingend burgerlijk recht? Hoe te oordelen over arrangementen als het Sociaal Flankerend Beleid Rijk, op grond waarvan de rijksoverheid bij reorganisaties niet mag overgaan tot ontslag, maar van-werk-naar-werk-inspanningen verricht? Met andere woorden: vervallen alle ontslagbepalingen of alleen die niet ingepast kunnen worden of alleen die ambtenaren extra bescherming bieden ten opzichte van het BW? De wetsgeschiedenis biedt helaas geen helderheid.

Een andere belangrijke vraag is wanneer een rechtspositieregeling geacht wordt te zijn vervangen door een cao. Betekent het afsluiten van 'een' cao met een minderheid van de vakbonden dat de oude regelingen integraal vervallen? Zelfs als over die kwesties, denk aan door de overheid te betalen aanvullingen op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, niets is geregeld in die cao? De kosten van deze aanvullingsregelingen zijn substantieel. Overheidswerkgevers hebben er een niet te onderschatten financieel belang bij dat ze in het nieuwe systeem niet terugkeren, of niet ongewijzigd. Een heet hangijzer is bijvoorbeeld of de verkorting van de maximale wettelijke duur van de WW-uitkering van 38 naar 24 maanden ook gevolgen moet hebben voor de bovenwettelijke regelingen voor ambtenaren.

Binding aan overheids-cao?

Een grote verandering ten opzichte van de huidige collectieve arbeidsvoorwaardenvorming is dat na normalisering ambtenaren niet altijd gebonden zullen zijn aan de door werkgever en de bonden gemaakte afspraken. Nu worden die nog omgezet in een rechtspositieregeling, een algemeen verbindend voorschrift. Ambtenaar en werkgever zijn gebonden aan deze wet. Voor gebondenheid aan cao's is echter vereist dat de ambtenaar lid is van een bond die de cao heeft afgesloten (artikel 9 jo. 12 en 13 Wet CAO). Ook al ligt de organisatiegraad bij de overheid hoger dan in de marktsector, zal dat bij lang niet alle ambtenaren het geval zijn.

Nu kan die binding ook ontstaan doordat partijen de cao expliciet van toepassing verklaren in hun arbeidsovereenkomst (incorporatiebeding). Dergelijke bedingen zullen dan wel door de overheidswerkgever en zijn personeel overeengekomen moeten worden. Naar mijn mening kwalificeert de in sommige aanstellingsbesluiten voorkomende verwijzing naar de toepasselijke rechtspositieregeling niet als een incorporatiebeding dat na de big bang van rechtswege in de nieuwe arbeidsovereenkomst is opgenomen. Die mededeling heeft immers geen rechtsgevolg. De regeling geldt immers omdat het om een wet gaat, dat is niet afhankelijk van individuele mededelingen of afspraken. Misschien moeten overheidswerkgevers, in weerwil van de omzetting van rechtswege van aanstellingen in arbeidsovereenkomsten, toch al hun ambtenaren arbeidsovereenkomsten gaan aanbieden, om zo incorporatie van en binding aan de cao te realiseren.

Hoewel de wet niet beoogt de arbeidsvoorwaarden te wijzigen – volgens de indieners gaat de wet daar niet eens over –, zal de omzetting van rechtspositieregelingen in cao's en de inpassing van die cao-afspraken in individuele arbeidsovereenkomsten nog de nodige voeten in de aarde

hebben. Goede verhoudingen tussen de bonden en de overheidswerkgever zijn daarvoor onontbeerlijk. De normalisering heeft de toch al wat moeizame verhoudingen zeker geen goed gedaan. De arbeidsvoorwaardenonderhandelingen voor rijksambtenaren zaten jarenlang in het slot wegens de door het kabinet gewenste o-lijn.⁴³ In 2015 werd bovendien dan ook nog eens bij de rechter een vruchteloos beroep gedaan op de voor onderhandelingen geldende procedureregels, omdat er geen reëel en open overleg zou zijn gevoerd.⁴⁴

Verbod contraseign?

Zoals gezegd, staan de bonden niet bepaald te juichen over de normaliseringswet. Zij vinden het niet meer dan normaal dat de werkgever met hen overlegt over de veranderingen die op hun achterban afkomen. En deze wet verandert uiteindelijk toch best wel wat, al is een van de uitgangspunten dat er zo weinig mogelijk materiële wijzigingen optreden. Ook een cosmetische operatie kan echter ingrijpende gevolgen hebben. Zo zal de rechtsbescherming niet langer via de Awb lopen. Vakbonden verliezen hun instemmingsrecht en hun wettelijke plek aan de onderhandelingsstafel. In dat licht valt goed te begrijpen dat de bonden bij het normaliseringsproces betrokken (hadden) willen worden.

Met een beroep op het overeenstemmingsvereiste voor wijziging van de ambtelijke rechtspositie hebben de centrales van overheidspersoneel gevorderd dat de Minister van BZK eerst met hen overlegt, voordat hij de door beide Kamers van de Staten-Generaal aanvaarde wet ondertekent en in het *Staatsblad* laat plaatsen. Invoering zonder overleg achten ze in strijd met de afspraak, die onder meer in de Regeling Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP-regeling)⁴⁵ is vastgelegd, dat een overheidswerkgever niet dan na overeenstemming met de bonden de wettelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden mag aanpassen.⁴⁶

Ook een cosmetische operatie kan ingrijpende gevolgen hebben

Al tijdens de parlementaire behandeling van de wet speelde de mogelijkheid van een dergelijk tegen invoering van de wet gericht kort geding. De initiatiefnemers stelden zich op het standpunt dat het overeenstemmingsvereiste niet in de weg kan staan aan het in de Grondwet vastgelegde initiatiefrecht van de Tweede Kamer.⁴⁷ Bovendien is het vereiste niet bedoeld als vetorecht tegen algemene wetgevende maatregelen, maar als instrument om gelijkwaardige onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden te garanderen.⁴⁸

De Voorzieningenrechter heeft de vorderingen van de bonden afgewezen.⁴⁹ Dit oordeel was toegespitst op de tekst van en toelichting op de ROP-regeling, waaruit de voorzieningenrechter afleidde dat deze niet gold voor de

Tweede Kamer als initiatiefwetgever. Anders dan de in de regeling genoemde Minister van BZK heeft de Kamer immers niet de dubbelrol van werkgever en wetgever die met behulp van het overeenstemmingsvereiste moet worden gescheiden.

In hoger beroep kiest het Gerechtshof Den Haag voor een andere benadering.⁵⁰ Het hof stelt voorop dat de rechter zich niet heeft te mengen in het proces van totstandkoming van een wet in formele zin. Ook al vorderen de bonden slechts overleg voorafgaand aan het contraseign, zou dat volgens het hof toch neerkomen op een dergelijke verboden ingreep in het wetgevingsproces. Zelfs als invoering van de wet in strijd zou zijn met het overeenstemmingsvereiste uit de ROP-regeling dat het fundamentele recht op vrije collectieve onderhandelingen moet waarborgen, wil het hof van een uitzondering op deze regel niet weten.

Normalisering: vooruitgang of afbraak?

Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en juridische zuiverheid valt het toe te juichen dat er een einde komt aan het 'na-apen' van het arbeidsrecht in de publieke sector. Het contractuele model wordt niet langer zoveel mogelijk benaderd binnen een formeel eenzijdige verhouding, maar wordt zonder omwegen toegepast.

De eenzijdige aanstelling is geen noodzakelijke voorwaarde voor het integer dienen van het publieke belang. Het tegengestelde standpunt gaat impliciet van de veronderstelling uit dat werknemers, de overgrote meerderheid van werkend Nederland dus, alleen maar op geld en eigenbelang uit zou zijn. En dat ambtenaren *dankzij de aanstelling* als nobele ridders strijden voor de publieke zaak, zonder bijgedachten aan hun inschaling of pensioenarrangement.

In het voetspoor van de indieners van het wetsvoorstel ben ik van mening dat er een verschil moet worden gemaakt tussen de taken van een overheidsfunctionaris en diens individuele rechtspositie. Publieke taken en bevoegdheden, zeker als het gaat om diep in het leven van burgers ingrijpende maatregelen als belastingheffing of oplegging van sancties, dienen deugdelijk en bij of krachtens de wet te zijn vastgelegd.

Wat anders is, is op welke manier de betrokken functionaris wordt benoemd, betaald, beoordeeld, beschermd en eventueel ontslagen. Dat hoeft niet per se via een publiekrechtelijke aanstelling te worden geregeld, dat kan ook via een arbeidscontract.⁵¹ Het arbeidsovereenkomstenrecht omvat tal van dwingendrechtelijke waarborgen tegen machtsmisbruik door werkgevers aan de ene kant en legt aan de andere kant ook verplichtingen op aan de werknemer. Artsen, die soms letterlijk over leven en dood beslissen, zijn bijvoorbeeld meestal geen ambtenaar. Ze

zijn werknemer of zelfs zelfstandige. Belangrijke beslissingen kunnen wel degelijk aan werknemers worden toevertrouwd. Nu gelden er voor artsen niet alleen het arbeidsrecht, maar ook specifieke wetgeving en gedragsregels ten aanzien van hun medisch handelen. In wezen is dat ook het model van de normaliseringswet. De basisvoorwaarden voor de arbeidsrelatie worden geregeld in het BW, bijzondere verplichtingen voor ambtenaren worden vastgelegd in de nieuwe Ambtenarenwet.

Het is op zijn zachtst gezegd kwestieus dat de ambtenarenrechter toegankelijker en minder lijdelijk zou zijn dan de burgerlijke rechter

In zogeheten hybride sectoren (onderwijs, ambulances) waar thans zowel ambtenaren als werknemers onder dezelfde cao vallen – waarbij de cao voor de ambtenaren via de omweg van een zoveel mogelijk gelijklopende rechtspositieregeling geldt – leidt het toepassen van echte cao's tot vereenvoudiging en kostenbesparingen.

Ook zou normalisering aanpassing van arbeidswetgeving vergemakkelijken. Zo is de wettelijke vakantieregeling (artikel 7:634 e.v. BW) aangepast, omdat zij strijdig was met het Europese recht. De ambtelijke rechtspositieregelingen vertoonden een vergelijkbaar gebrek en moesten dus ook allemaal aangepast worden. Dat proces verliep bepaald niet soepel, juist omdat het in een tijd moest gebeuren dat de 'cao-onderhandelingen' op slot zaten. Dergelijke aanpassingen zouden onder het nieuwe recht niet meer via talloze rechtspositiewijzingen hoeven te worden gerealiseerd.

Het verlaten van het bestuursprocesrecht zou kunnen bijdragen aan dejuridisering. Dat komt niet alleen neer op een versoepeling van de procedures voor werkgevers. Die ligt weliswaar in de lijn der verwachting, maar daarbij moet bedacht worden dat de werkgever op grond van het goedwerkgeverschap of op basis van cao-afspraken gehouden is een redelijke belangenafweging te maken als hij beslissingen over de werknemer neemt, en soms ook een bepaalde procedure te volgen. Het verlaten van het bestuursrecht is echter niet alleen voor werkgevers gunstig. Nu kan juist een ambtenaar vastlopen in de formaliteiten van het bestuursrecht, in het bijzonder de bezwaartermijn van zes weken.⁵² Laat de ambtenaar na

43. B. Barentsen, 'Normalisering. Een proces van Echternach of een rituele dans?', in: *De staat van de ambtelijke dienst 2015*, Den Haag: CAOP 2015, p. 228-229.

44. Rb. Den Haag (vznr.) 10 april 2015, TAR 2015/121 (ECLI:NL:RBDHA:2015:4045) en Hof Den Haag 27 oktober 2015, JAR 2015/296, ECLI:NL:GHDHA:2015:2949.

45. Besluit van 13 januari 1997, *Stb.* 1997, 31.

46. Zie over het overeenstemmingsvereiste Sprengers, 2014, p. 319-320.

47. *Handelingen I* 27 september 2016, item 8, p. 1-8-4.

48. *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, 6, p. 16-17 (MvT).

49. Rb. Den Haag (vznr.) 17 november

2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13777.

50. Hof Den Haag 23 december 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3858.

51. A.F.M. Breninkmeijer & G.J.J. Heerma van Voss, 'Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu 2003, p. 353-357.

52. Vergelijk L.J.A. Damen, 'Helpt de Centrale Raad van Beroep Jan Splinter door de bestuursrechtelijke winter?', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu 2003, p. 249 e.v.

om bezwaar te maken, dan staat het besluit in rechte vast. Als een ambtenaar wil opkomen tegen een ontslag wegens disfunctioneren, dan zijn de kansen voor hem heel klein als hij niet tijdig bezwaar heeft gemaakt tegen de daaraan ten grondslag liggende negatieve beoordelingen. Ook in het arbeidsrecht kan de werknemer niet onbeperkt allerlei oude discussies overdoen, maar hij loopt in ieder geval niet aan tegen het formele beletsel van een binnen zes weken vaststaand besluit. Het arbeidsrecht nodigt in mindere mate uit tot het 'opschalen' van een meningsverschil tot een juridisch geschil. Een werknemer die het niet eens is met een beslissing van zijn werkgever verspeelt geen rechten als hij niet binnen zes weken een procedure start.

Een wenselijke vereenvoudiging lijkt mij ook dat het in de procedure niet meer zou hoeven te gaan over de ingewikkelde vraag of een gedraging van de werkgever valt aan te merken als een besluit in de zin van de Awb.⁵³ Er kan direct worden doorgestoten naar de vraag of de werkgever rechtmatig heeft gehandeld. Natuurlijk, met de Awb valt heus wel te werken,⁵⁴ maar het bestuursprocesrecht kent nu eenmaal een aantal formaliteiten (besluit, belanghebbende, bezwaartermijn) die de civiele procedure niet belasten.⁵⁵

Doel van de normaliseringswet is vrijheid, middel daartoe is dwang

Belangrijk in dit verband is dat het mij een sprookje lijkt dat de procedure voor de bestuursrechter toegankelijker of eenvoudiger zou zijn dan die voor de arbeidsrechter.⁵⁶ Bij de kantonrechter geldt evenmin verplichte procesvertegenwoordiging. Het proces bij de bestuursrechter is nu ook weer niet zo eenvoudig, dat een ambtenaar het doorgaans allemaal wel kan regelen, zonder professionele rechtsbijstand. Het is op zijn zachtst gezegd kwetsief dat de ambtenarenrechter toegankelijker en minder lijdelijk zou zijn dan de burgerlijke rechter. Het is dan ook de vraag of ambtenaren veel aan rechtsbescherming inleveren door de overstap naar de civiele rechter. Wel komt de interne bezwaarprocedure te vervallen, en dat zou een nadeel kunnen zijn. Daar staat tegenover dat interne bezwaar- en geschillenprocedures ook op grond van een cao zouden kunnen worden ingesteld.

Een grote onzekerheid is, hoe het cao-overleg na afschaffing van de wettelijke proceduregeregule zal gaan verlopen. De bonden raken hun wettelijke of protocollaire gewaarborgde plek aan de onderhandelingstafels kwijt, en ook hun overeenstemmingsrecht. Dat geeft onzekerheid en het is in theorie ook mogelijk dat overheden zaken gaan doen met afzonderlijke bondjes in plaats van de gebruikelijke overlegpartners. Daar komt het op zijn zachtst gezegd toch wat onduidelijke overgangsrecht nog eens bovenop.

De bescherming van het huidige wettelijke overlegstelsel moet echter ook weer niet worden overdreven. Ook thans komt dat het voor dat bonden worden gepasseerd,

zo werd er in 2015 een loonruimteakkoord gesloten voor de overheid zonder de FNV. Verder biedt het overeenstemmingsvereiste geen garantie voor een goede cao. In een aantal overheidssectoren bleven de arbeidsvoorwaarden jarenlang bevroren, omdat werkgever en bonden geen akkoord konden bereiken. De rijksoverheid koos voor een o-lijn, en daar veranderde het overeenstemmingsvereiste verder niets aan.

Mogelijk biedt normalisering nu juist een kans om een mooi onderhandelingsresultaat uit de brand te slepen. Overheidswerkgevers hebben er immers belang bij dat de transitie soepel verloopt en dat al hun genormaliseerde ambtenaren zich willen binden aan de nieuwe overheidscao's. Dat maakt onderhandelingspositie van de bonden sterker.

Besluit

Een groot nadeel van de wet blijft dat zij uiteindelijk niet veel verandert, op het procesrecht na. De vraag of het normaliseringsmedicijn niet erger is dan de kwaal van de huidige publiekrechtelijke ambtenarenstatus is gerechtvaardigd. Zeker nu het overgangsrecht rond de collectieve arbeidsvoorwaarden schemerig is. Juist nu de belangen groot zijn en zeker op rijksniveau de verhouding tussen overheidswerkgevers en de bonden bekoeld zijn, had dat duidelijker moeten worden geregeld. Ook zeker nu voor implementatie van de wet nog arbeidsintensieve en kostbare aanpassingsmaatregelen moeten worden genomen, waaronder een Invoeringswet. En niet in de laatste plaats zeker nu een groot deel van de ambtenaren en in ieder geval hun bonden niet op normalisering zitten te wachten. Aan de andere kant bieden normalisering en de daarmee gepaard gaande onzekerheid juist ook kansen voor de bonden in de komende (ingewikkelde) onderhandelingen.

Uiteindelijk zie ik niet in waarom de arbeidsrelatie met overheidswerkgevers niet contractueel kan worden vormgegeven. Het afzonderlijke regime voor ambtenaren is niet langer noodzakelijk. De normaliseringswet vormt een logisch slotakkoord van een al decennia lopende ontwikkeling, waarbij ambtenaren en werknemers naar elkaar zijn toegesloegen. Hoewel de effecten van normalisering niet overdreven moeten worden, levert normalisering ook enkele praktische voordelen op. Er gaat ander procesrecht gelden en de implementatie van regels gericht op alle werkenden wordt makkelijker. Het ingewikkelde dubbele regime voor sectoren als het onderwijs waar zowel ambtenaren als werknemers vallen onder een en dezelfde 'cao', verdwijnt. In plaats van nageaapt arbeidsrecht, gaat het echte arbeidsrecht gelden. Principieel lijkt me dat een betere keuze dan doorwerken met 'verarbeidsrechtelijke' aanstellingen en rechtspositieregelingen.

Het is echter merkwaardig om ambtenaren en hun bonden contractsvrijheid per decreet op te leggen. Om een oude filosoof te parafraseren: doel van de normaliseringswet is vrijheid, middel daartoe is dwang. •

53. Zie voor zo'n lastige casus CRvB 17 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:950.

54. Lanting, 2014, p. 293-295 en 389-390.

55. Zie ook A.F.M. Brenninkmeijer, 'Effectieve conflictoplossing bij individuele arbeids-

conflicten' (oratie Leiden 2003), in *Arbeidsconflicten bij de Overheid*, Den Haag: CAOP 2003.

56. Vergelijk Lanting, 2014, p. 258 e.v.